

**広島市総合環境アセスメント基礎調査業務  
報告書 概要版**

平成14年(2002年)3月

パシフィックコンサルタンツ株式会社中国支社

## 1. 総論

### 1-1. 調査目的

本調査は、「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」を導入するに際して、国内外の動向を踏まえ、その基本的な考え方を整理し、今後の検討素材として「広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子」を作成することを目的とする。

### 1-2. 戦略的環境アセスメント

本市が導入しようとしている「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」は、従来の事業実施段階における環境アセスメント(以下、「事業アセスメント」という。)に対し、事業計画等のより早期の段階における環境配慮の実現を目指す制度であり、近年、その必要性に対する認識が高まりつつある戦略的環境アセスメント(SEA: Strategic Environmental Assessment)あるいは計画段階における環境アセスメントなどの広範な概念を含むものである。

このような考え方が注目されるようになってきた背景としては、

これまでの事業の実施段階における環境アセスメントでは、大幅な計画等の変更や累積的・複合的な環境影響の評価ができないという限界が指摘されてきたこと、社会経済の仕組みの中に環境配慮を組み込み、「持続可能な発展」を実現するためには、SEAが有効であると考えられたこと、

平成9年の環境影響評価法制定時の国会において、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めるよう附帯決議がおこなわれたことの3点が挙げられる。

今後、広島市ではSEAを中心に導入可能な制度への検討を行う。

## 2. 戦略的環境アセスメント等の取組状況

### 2-1. 国の取組

環境省では、これまでに戦略的環境アセスメント総合研究会報告書(平成12年8月)の公表や、戦略的環境アセスメントガイドライン(平成13年9月)の策定などの取組を進めている。

また、平成12年12月に改訂された国の新環境基本計画では、事業実施の前段階である上位計画や政策における環境配慮の必要性から、SEAの導入について検討するよう盛り込まれている。

国土交通省においても、SEAに対する全庁的な取組として、課長クラスの連絡会を設置するとともに、都市、河川、道路、港湾、空港の各分野で、学識経験者等で構成する研究会を設置するなどの検討を進めている。

## 2 - 2. 地方公共団体の取組

現在、国内の都道府県・政令指定都市の中で、SEA の制度化に向けて試行中または検討中の自治体としては、東京都、埼玉県、滋賀県、大阪府、沖縄県及び大阪市がある。また、行政内部における事前調整制度を有している自治体としては、神奈川県、福井県、三重県、熊本県、大分県、仙台市、川崎市及び福岡県がある。

## 2 - 3. 海外での取組

海外事例では、米国の取組が 1969 年と最も早く、オランダ、カナダ、イギリスが 1990 年前後から制度化を行っている。また、EU においては、EU 議会の指令を受け、各 EU 加盟国は 2004 年までに国内法の整備を行うことになっている。

## 3. 制度導入における考慮事項

### 3 - 1. 広島市の環境保全施策とその課題

本市では、環境の保全及び創造に関する条例（平成 11 年 4 月施行）、広島市環境基本計画（平成 13 年 10 月策定）などを定めるなかで、環境の保全に努めてきた。環境アセスメントについては、広島市環境影響評価指導要綱（平成 7 年 4 月施行）及び条例（平成 11 年 6 月施行）に基づき、合計 7 件の環境影響評価を実施してきた。

現行の環境影響評価条例は、指導要綱に比べ、より環境保全に配慮した透明性の高い制度となっており、一定の成果をあげている。しかし、現行の制度は事業実施段階における環境影響評価を行うものであり、大幅な計画等の変更ができないこと、環境保全措置の選択肢が限られること、累積的・複合的な環境影響の評価ができないこと、事業決定に住民意思が反映されていないことなどの限界があることは否定できない。

### 3 - 2. 広島市における環境問題の変遷

広島市の環境の現状としては、自然林はほとんど見られず、二次林としてのアカマツ林などを今後どのように保全していくかという課題がある。また、道路交通による大気汚染物質（NO<sub>2</sub>、SPM）騒音などの環境基準が未達成であるほか、河川及び海域では、生活排水の流入と閉鎖性水域という自然特性のため BOD・COD などの環境基準が達成されていないなどの課題がある。

開発事業と環境保全に係わる係争事例としては、近年では、廃棄物最終処分場建設事業に関する問題等が多くなっている。

また、市内における主な開発動向をみると、市西部の佐伯区と安佐南区にまたがる西風新都都市計画対象区域を中心とする山陽自動車道沿線に、施工中または計画中の土地造成事業が集中している。さらに、北部の安佐北区などにおいても工業団地造成事業などが計画されており、今後、こうした開発事業の対象区域は拡がることが予想される。

### 3 - 3. 広島市における社会経済状況

本市の人口は、平成5年から12年までの間に3%増大しており、なかでも市周辺区の人口増加がより顕著である。土地利用の動向を見ると、田及び山林が宅地に転用されている状況である。産業大分類別就業者人口を見ると、第三次産業が72%、第二次産業が24%であり、第一次産業は約1%である。交通の状況としては、市内の幹線道路においては、慢性的な交通渋滞が生じており、今後とも幹線道路の整備や軌道系交通機関の利便性を高める施策が必要とされている。

市民による環境保全の取組としては、広島まちづくりボランティア情報ネットに、環境保全に関する活動を行っている団体が54団体登録されており、地球環境問題、森林保全、自然保護、地域環境美化、地域河川美化など活発な活動を展開している。

また、平成13年度までで環境サポーター制度に360名が登録しており、広島市の環境学習、普及啓発活動を市と協力して推進したり、市が主催する環境講座の講師を務めるなどの活動を行っている。

## 4. 広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子

この広島市総合環境アセスメント基本構想案骨子は、広島市が総合環境アセスメント制度を導入するに際して、その基本的な考え方を整理したものである。

### 4 - 1. 定義

本市が導入しようとしている「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」は、「1-2. 戦略的環境アセスメント」に示したように、事業アセスメントに対し、事業計画等のより早期の段階における環境配慮の実現を目指す制度である。

### 4 - 2. 背景

SEAとは、具体的には、計画等のより早い段階で、何もしない案(以下、「ゼロ代替」という。)を含めた複数案について、環境面と社会経済面とを統合した予測・評価や累積的・複合的な環境影響の予測・評価を行い、その意思形成過程における実効性のある市民参加を行うなどの要素を含む制度である。

このような考えが注目されるようになってきた背景は以下のとおりである。(詳細は、～については「1-2. 戦略的環境アセスメント」を、については「2. 戦略的環境アセスメント等の取組状況」、については「3-2. 広島市における環境問題の変遷」を参照のこと。)

事業の実施段階における環境アセスメントの限界が指摘されてきたこと、  
「持続可能な発展」を実現するために、SEAが有効であると考えられたこと、  
環境影響評価法制定時の国会において、SEAの制度化検討等について附帯決議が

おこなわれたこと、  
先進国や地方公共団体において制度化が進められてきたこと、  
市域内において今後も継続的に実施する必要がある事業が見込まれており、それらの計画の早期段階で環境配慮を行う制度を導入する必要があること。

#### 4 - 3. 目的

本制度は、将来に渡るより良い環境を維持していくため、計画等の採否にあたり事業費等の社会経済面の評価だけでなく、環境面についても累積的・複合的影響等も視野に入れた十分な評価を行い、社会経済面と環境面の両面を統合して意思決定に至るシステムとして構築するものである。

#### 4 - 4. 基本理念

本制度については、以下の基本理念のもとに構築する必要がある。

##### (1) 計画等の意思決定プロセスにおける透明性の確保

持続的発展が可能な社会の実現のためには、行政等の政策決定者が一方的に計画等を進めるような社会システムから脱却し、計画等の意思決定プロセスを最初から市民に公開することが重要であり、そのようなシステムを担保する制度が必要である。

##### (2) 計画等策定者の市民に対する説明責任の担保（複数案の提示）

これまでの公共事業等において開発と環境保全との対立を招いた原因の多くは、計画等策定者の説明責任が十分に果たされていなかったことに起因している。

成長段階から脱し成熟しつつある我が国の市民社会において、計画等策定者の説明責任を果たすためには、「ゼロオプション（何もしない場合）を含めた代替案の提示」と「市民と計画等策定者との話し合いの場の確保」を義務付け、計画等策定者の説明責任を果たすことが可能な制度が必要である。

##### (3) 市民意見の公平・公正な反映（対話型公聴会制度の導入）

計画等の策定者である行政と市民という力関係の中では、通常、市民の発言力は弱くなりがちである。市民と行政が対等な立場で意見を交換し、計画等の決定を行うためには、計画等に係る意思決定プロセスにおいて「対話型」の公聴会制度を取り入れることが不可欠である。

#### 4 - 5. 対象計画等の考え方

当面の制度化にあたっては、広島市が実施する個別事業の計画等の立案段階に適用し、その後、国、県、民間等に徐々に適用範囲を拡大していくことが現実的である。

なお、現行の環境影響評価制度との手続や検討内容の重複を防ぎ、効率的な環境配慮を行うため、さらには環境の保全と創造に係る費用の増大を抑えるため、現行の環境影響評価制度の改定も視野に入れながら、制度設計を行う必要がある。

また、「広島市環境基本計画」(平成13年10月策定)の定量的な目標を達成する手段として本制度を位置付け、総合的な環境保全施策として捉える観点も必要である。

また、「環境配慮指針」(平成11年6月策定)の運用状況を踏まえ、それらを拡充する形で制度設計することも選択肢のひとつとして考えられる。

#### 4-6. 関与する主体

本制度においては、**計画等策定者**が主体的に調査、予測及び評価を行い、その結果を事業継続の判断も含め、自らの計画等への反映を担保させることが基本である。

そして、計画等策定者が行った調査、予測及び評価の内容をより実効性のあるものとするために、市長、市民、環境NPOなど複数の主体が関与し、それぞれの役割に応じて十分な情報交流を行うことが必要である。

**市長**は、調査、予測及び評価の内容の妥当性を担保し、本制度の信頼性を維持するため、本制度のすべての段階において運営に関与することで手続の公平性を確保する必要がある。**市民**、**環境NPO**の役割は、手続の過程において自らが保有している環境情報(当該事業に関する意見等を含む)を提供することで、より適切な環境配慮を実現することにある。(図1参照)

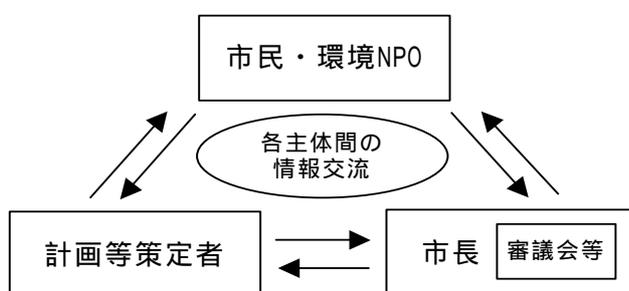


図1：各主体間の情報交流のあり方のイメージ図

#### 4-7. 手続のあり方

「広島市総合環境アセスメント制度(仮称)」の手続は、以下の諸要素等によって構成される必要がある。

- ・ 本制度の対象計画等とするか否かの判断を行う**スクリーニング**、
- ・ 計画等策定者が計画等の概要と調査、予測及び評価の項目並びに手法の選定に関し、作成した図書を市長に提出し、これを一定期間、公告・縦覧することで市長及び市民意見等を求める**スコーピング**、
- ・ 計画等策定者が計画等の内容や調査、予測及び評価の結果に関し作成した図書を市長に提出し、これを一定期間、公告・縦覧することで市長及び市民意見等を求める

#### 調査、予測及び評価の結果の公表

- ・ 方法書等の公告・縦覧や意見書提出に加え、インターネット等による意見聴取・ワークショップ形式などの可能性も考えられる市民関与、
- ・ 調査、予測及び評価の専門的な内容について、専門家で構成される審議会により行われる審査、
- ・ 第三者が主催し、計画等策定者等との討論が可能な「対話型」の公聴会、
- ・ 市民関与の結果を踏まえた評価結果の計画等への反映

### 4 - 8. 調査、予測及び評価のあり方

本制度における計画等の予測・評価にあたっては、以下について行うことを基本とする。

#### (1) 複数案の比較検討

従来の環境保全が争点となった事例を見ると、ゼロ代替を含む代替案が同時並行的に検討されることはなかった。しかし、ゼロ案を含む代替案の検討により、事業の整備効果や環境影響について、実施した場合、また実施しなかった場合との比較が可能となる。また、計画等の案のもつトレードオフ関係を明らかにし、計画等の複数案の構成要素を組みあわせて、折衷案を検討することも可能となる。以上の点から、本制度において複数案の比較検討は必須である。

#### (2) 環境面と社会経済面の予測評価

諫早湾の干拓事業、事業中止となった名古屋市の藤前干潟の埋立事業、計画が撤回された東京湾の三番瀬埋立事業等の環境保全を争点とした問題は、事業による効果に重点が置かれ、環境面を軽視した結果、紛争が生じてきたといえる。これらの事例は、環境面と社会経済面（事業面）との両面から検討を行い、それらを公開しながら合意形成を図っていくことの重要性を示している。本制度の方向性としては、 2 に示すように、ゼロ案を含む複数案（あるいは本命案とそれに対する代替案）について環境面と社会経済面（事業面）との両面から評価を行い、それらを統合して計画等の採否を決定することを目指している。

#### (3) 累積的・複合的影響の予測評価

従来の事業実施段階における環境影響評価では、複数の事業が比較的狭い範囲において将来にわたり実施されることにより生じる累積的影響や、複数の事業が比較的狭い範囲において同時に実施されることにより生じる複合的影響について検討されることがない点が問題とされてきた。本制度は、これらの影響に対する環境配慮を適切に行う手段として機能する必要がある。

評価項目		複数案(代替案)			
		A案	B案	C案	ゼロ案
社会経済(事業)面	事業費				
	整備効果				
	副次的効果				
	社会的影響				
	...				
	...				
	事業評価		×		×
環境面	自然環境への影響				
	生活環境への影響				
	快適環境への影響				
	地球環境への影響				
	...				
	...				
	環境評価				
総合評価		-	-	採用	-

図2：総合評価のイメージ図

#### 4-4. 今後の課題

本制度の検討にあたり、市当局内部で招請すべき課題として以下の事項があげられる。

- ・ 計画等の意思決定にあたっては、計画等策定部局による環境面の配慮が不可欠となるため、制度設計に協力してもらうよう、十分に計画策定部局との調整を行う。
- ・ 検討体制の充実を図るため、本制度の内容を検討・審議する機関としての専門委員会の設置を行う。また、検討状況について公開するとともに、パブリックコメント・広聴集会(対話型地域集会)・インターネット等による意見聴取の手続を行う。
- ・ 本制度に基づくアセスメントは、現行の「広島市環境影響評価条例」との整合を図り、的確な時期に適切な内容を検討する制度とすることで、時間と経費の損失の増加を抑える必要がある。また、本制度の制度化の形式については、今後の検討が必要である。
- ・ 調査、予測及び評価の効率的な実施のために、調査、予測及び評価手法、広島市の環境状況等の様々な環境情報のデータベース化を行い、計画策定者だけでなく、市民等にも利用しやすい状況に整備することが重要である。